

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Michel Dolivo et consort concernant les migrantes, victimes de violence conjugale, renvoyées dans leur pays d'origine : le gouvernement vaudois renie-t-il ses engagements récents ?

Rappel de l'interpellation

Mme D. a dû fuir l'Ethiopie suite aux persécutions dont elle a été victime en raison de l'origine érythréenne de son père. En 2000, elle a déposé une demande d'asile en Suisse. Alors qu'elle était encore requérante d'asile, Mme D. s'est mariée avec une personne au bénéfice d'un permis d'établissement. Sous les pressions réitérées de l'Office fédéral de la migration, Mme D. a fini par retirer sa demande d'asile. Dès 2001, elle a bénéficié d'un permis de séjour pour regroupement familial.

Suite à des violences psychologiques et physiques aggravées et répétées de la part de son mari (dont les séquelles ont été attestées par un certificat médical), Mme D. a quitté le domicile et a demandé la séparation en 2004. Or, le droit des étrangers subordonne le permis de séjour à la cohabitation entre les époux. Les autorités cantonales avaient alors considéré que le "but du séjour était atteint" et refusé de renouveler son permis de séjour. Pourtant, la législation en vigueur prévoit la possibilité, à certaines conditions, de la poursuite du séjour malgré la dissolution de l'union conjugale. Contrairement à ce qui a été retenu par les autorités cantonales, Mme D. répond à ces conditions. Son mariage a duré trois ans, son intégration est réussie et elle a des raisons personnelles majeures qui empêchent le retour dans son pays : elle a non seulement subi des violences physiques et psychologiques graves, mais la réintégration dans son pays d'origine est impossible. Ce dernier élément notamment n'a pas été pris en compte au niveau cantonal.

Le 22 septembre 2009, toujours lors de la même séance du Grand Conseil, une très large majorité des député-e-s avait renvoyé au Conseil d'Etat une pétition en faveur de l'octroi d'une autorisation de séjour à Mme D., suivant en cela la proposition très majoritairement prise par la Commission des pétitions. Le Conseil d'Etat a opposé un refus catégorique à cette demande dans sa réponse du 2 décembre 2009.

En date du 26 février 2010, par l'intermédiaire de la députée Fabienne Freymond Cantone, huit député-e-s sur neuf, membres de la commission ad hoc du Grand Conseil qui avait traité du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat précité, ont adressé au Conseiller d'Etat Philippe Leuba un courrier demandant au gouvernement de "reconsidérer sa réponse à la pétition de Mme D. et de mettre en œuvre de manière conséquente les directives qu'il a lui-même émises à propos des migrant-e-s victimes de violences conjugales". Ils-elles constatent notamment que "le Conseil d'Etat statue ainsi sans prendre réellement en compte la problématique spécifique d'une situation de violences

conjugales. Il pose des exigences en matière de preuve des violences, d'intégration et d'exigibilité du retour".

M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba a répondu en ces termes le 10 mars 2010 à ce courrier : "(...) A cet égard, il convient de préciser que contrairement à ce que vous indiquez, la directive et la disposition légale précitées subordonnent la poursuite du séjour en Suisse aux conditions cumulatives suivantes : le conjoint est victime de violences conjugales et sa réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise (...)".

Relevons notamment que M. Leuba méconnaît, ce faisant, une jurisprudence récente du Tribunal fédéral (Arrêt du 4 novembre 2009 2C_460/2009) qui notamment indique que : "En résumé, selon les circonstances et au regard de leur gravité, violence conjugale et réintégration fortement compromise peuvent **chacune**(en gras par nous) constituer une raison personnelle majeure. Lorsqu'elles se conjuguent, elles imposent en revanche le maintien du droit de séjour du conjoint et des enfants"(consid. 5.3 de l'arrêt). L'arrêt précité rappelle en outre que le parlement avait expressément choisi une formulation pour l'article 50, al.2 LETr qui "laissait aux autorités une certaine liberté d'appréciation humanitaire" (consid. 5.2. de l'arrêt).

La position du gouvernement prise dans le dossier de Mme D. est contraire aux engagements formels pris devant la commission ad hoc chargée du traitement du postulat de la députée Fabienne Freymond Cantone ainsi que devant le parlement vaudois. Elle viole la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), convention que la Suisse a signée et qui, justement, dans l'une des ses recommandations (CEDAW 2003), a demandé à la Suisse des précautions particulières en matière de droit de séjour pour les femmes victimes de violences. En effet, c'est en se protégeant des violences auxquelles son ex-mari l'a exposée, que Mme D. a perdu son droit de séjour en Suisse. En renvoyant Mme D. en Ethiopie, les autorités vaudoises non seulement l'exposent à une situation psychologique insoutenable, considérant les violences qu'elle a subies, l'intégration réussie en Suisse et le fait qu'elle se retrouverait dans une situation de femme isolée sans ressources en Ethiopie, mais elles la mettent également en danger de persécution en raison de l'origine érythréenne de son père.

Les députés soussigné-e-s posent les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Les autorités cantonales vaudoise compétentes (le SPOP en particulier) ont-elles véritablement été instruites de la volonté politique du gouvernement et du parlement d'une approche ouverte des demandes d'autorisation de séjour pour les migrant-e-s victimes de violence conjugale et si oui, comment ?
2. Dans le traitement des demandes d'autorisation de séjour pour migrant-e-s victimes de violence conjugale, le Conseil d'Etat confirme-t-il qu'il s'engage à respecter la jurisprudence du Tribunal fédéral en vertu de laquelle l'existence de violences conjugales suffit à lui seul pour constituer un cas de rigueur ?
3. Dans le traitement de telles demandes, le Conseil d'Etat confirme-t-il son engagement à ce qu'elles soient examinées en particulier également sous l'angle de la "réintégration fortement compromise dans le pays d'origine de la migrante", et ce conformément à la loi et à la jurisprudence ?
4. Pour garantir la prise en compte, dans le cadre de procédure d'autorisation de séjour, de situation de violences conjugales subies par des migrant-e-s, le Conseil d'Etat est-il d'accord avec la proposition de soumettre les dossiers concernés, pour préavis, au Bureau cantonal de l'égalité entre femmes et hommes ?

Souhaite développer.

Réponse du Conseil d'Etat

I Introduction

Comme il a déjà eu l'occasion de le préciser dans sa réponse au Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts – MigrantEs victimes de violences conjugales, le Conseil d'Etat rappelle que l'article 50, alinéa 1, lettre b LEtr prévoit que le droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité subsiste si la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des "raisons personnelles majeures". Cette dernière notion est clarifiée à l'alinéa 2, celui-ci précisant que les "raisons personnelles majeures" sont notamment données lorsque la ou le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise. L'interprétation littérale de cette disposition n'étant pas sujette à caution, la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal a, dans un premier temps, confirmé que ces deux conditions cumulatives devaient être remplies (cf. p. ex. l'arrêt du 23 juillet 2008, PE.2007.0420).

Par ailleurs, conformément à la pratique toujours en vigueur actuellement et nullement contestée dans la jurisprudence récente, les autorités compétentes demandent des preuves de la violence conjugale alléguée. Il n'est pas nécessaire d'apporter une preuve irréfutable, et des indices peuvent suffire, comme ceux énumérés à l'article 77 alinéa 6 OASA (certificats médicaux, rapports de police, plaintes pénales, etc.). Cependant, l'autorité cantonale ne peut pas se baser uniquement sur de simples allégations.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que les victimes de violence conjugale peuvent en tout temps s'adresser au Centre LAVI, afin de recevoir conseils, informations et aide financière en cas de besoin. En outre, l'Unité de médecine des violences du CHUV est le service compétent pour l'établissement de constats de coups et blessures qui peuvent être utilisés comme preuve dans les procédures juridiques (pénales, administratives, indemnisation LAVI, etc.).

Concernant la notion de réintégration sociale dans le pays de provenance fortement compromise, celle-ci devra encore être précisée par la jurisprudence. Jusqu'à ce jour, l'Office fédéral des migrations (ODM) considère qu'une personne peut se réintégrer dans son pays d'origine tant qu'elle n'est pas intégrée en Suisse.

Il ressort notamment du message du Conseil fédéral relatif à l'article 50 LEtr que rien ne devrait s'opposer à un retour dans le pays de provenance lorsque le séjour en Suisse a été de courte durée, que les personnes n'ont pas établi de liens étroits avec la Suisse et que leur réintégration dans le pays d'origine ne pose aucun problème particulier (FF 2002 3512).

Or, l'intégration des victimes de violence conjugale dans le pays d'accueil est souvent difficile. En effet, de par les actes de violence physique et psychologique auxquelles elles sont exposées, les victimes sont d'abord absorbées par la sauvegarde de leur intégrité physique, morale et psychologique et celle de leurs enfants. Elles se trouvent alors isolées socialement, état de fait qui les empêche d'accéder à une bonne intégration dans le pays d'accueil. Cette faible intégration ne signifie pas forcément pour autant que la réintégration des victimes dans leur pays de provenance "ne pose aucun problème particulier". En effet, une femme séparée qui, de plus, a elle-même initié sa séparation, ne pourra pas retourner dans certains pays de provenance, sauf à s'exposer à d'autres violences, familiales et sociétales.

Ainsi, en affirmant qu'une personne peut se réintégrer dans son pays d'origine tant qu'elle n'est pas intégrée en Suisse, l'ODM pose, il est vrai, une condition particulièrement difficile à remplir pour les victimes de violence conjugale.

Il faut rappeler que dans ces cas spécifiques, les services cantonaux ne donnent que des préavis et que l'ODM a la compétence d'approuver - ou pas - la proposition des cantons. Or, l'ODM ne suit pas systématiquement les préavis favorables des cantons et refuse le renouvellement du permis de séjour de migrantes victimes de violence conjugale, notamment si cet office estime que l'intégration de ces

personnes n'est pas satisfaisante et/ou que la brièveté du séjour et le peu d'attaches qu'elles ont en Suisse font qu'un retour dans leur pays ne les placerait pas dans un cas de rigueur.

Cependant, dans l'arrêt du 4 novembre 2009 mentionné dans l'interpellation, le Tribunal fédéral a précisé que, s'agissant de l'art. 50 al. 1 let b et al. 2 LEtr, l'existence du terme "notamment" démontrait que la disposition précitée n'était pas exhaustive et laissait aux autorités une certaine liberté d'appréciation humanitaire.

En résumé, selon les circonstances, et au regard de leur gravité, décès du conjoint, violence conjugale et réintégration fortement compromise peuvent chacune, indépendamment, être une raison personnelle majeure mais sans que ces éléments constituent les seules hypothèses permettant d'admettre l'existence d'un cas humanitaire. Plus précisément, le Tribunal fédéral a admis, en substance, que si elles sont suffisamment graves (intenses), des violences conjugales pourraient, à elles seules, justifier que l'existence de raisons personnelles majeures soient admises.

S'agissant toujours de cet arrêt du Tribunal fédéral, deux autres points particulièrement significatifs méritent d'être soulignés : nonobstant les considérations qui précèdent et l'existence de violences conjugales avérées, il a confirmé la décision du Service de la population (SPOP) et rejeté le recours, estimant que dites violences n'étaient pas suffisamment graves pour admettre l'existence d'un cas de rigueur. Par ailleurs, la décision concernait un homme et non une femme.

Concernant maintenant la situation de Mme D., qui semble aussi avoir été une des principales raisons du dépôt de l'interpellation de M. le député Dolivo, le Conseil d'Etat note que ce dossier a été examiné tout dernièrement (le 16 mars 2010) par la CDAP. Celle-ci avait donc connaissance de l'arrêt du 9 novembre 2009 et pouvait donc parfaitement décider en toute connaissance de cause si cette nouvelle jurisprudence pouvait justifier que le cas de Mme D. soit reconsidéré. Or, dans le cadre de ses considérants, la CDAP a notamment retenu ce qui suit :

"En l'espèce, la recourante est confrontée à un état dépressif, sans symptômes psychotiques (cf. certificat médical du 11 septembre 2009). Cette symptomatologie anxio-dépressive n'est à l'évidence pas suffisante pour constituer une raison personnelle majeure au sens décrit ci-dessus. Si la maltraitance conjugale dont la recourante a apparemment souffert durant son mariage n'est certes pas étrangère à l'atteinte à son équilibre psychique, elle ne saurait en revanche être tenue pour le seul facteur en cause, d'autant plus que ces épisodes remontent aujourd'hui à près de six ans. Il y a lieu de tenir également compte des conséquences du statut illégal dans lequel elle se trouve - depuis plus de deux ans et demi à ce jour à compter du délai de départ immédiat imparti par l'ODM en juillet 2007 - à l'égard des prescriptions en matière de police des étrangers, conséquences confirmées d'ailleurs par le diagnostic complémentaire de "difficultés liées à la situation juridique" (cf. certificat médical du 11 septembre 2009). La recourante ne peut dès lors se prévaloir valablement d'une dépression résultant principalement d'une situation dans laquelle elle s'est mise en ne respectant pas les décisions des autorités de police des étrangers. On relèvera par surabondance que les autres éléments du diagnostic médical, à savoir les "contexte de violences conjugales psychologiques et physiques répétées, agression par la force physique, décès d'un membre de la famille et cible d'une discrimination et d'une persécution", ne représentent pas des éléments nouveaux - la recourante ne le soutient d'ailleurs pas - puisque les violences remontent à l'époque du mariage (vie commune de 2001 à 2005). Le décès du frère de la recourante a quant à lui eu lieu en 2003 et la question de l'éventuelle discrimination et persécution a déjà été examinée en été 2007. De même, l'intéressée ne saurait invoquer valablement l'existence d'un cas de rigueur au sens de l'art. 30 al. 1 let b LEtr. "

II Réponses aux questions posées dans le cadre de l'interpellation

1. Les autorités cantonales vaudoises compétentes (le SPOP en particulier) ont-elles véritablement été instruites de la volonté politique du gouvernement et du parlement d'une approche ouverte des

demandes d'autorisation de séjour pour les migrant-e-s victimes de violence conjugale et si oui, comment ?

Le SPOP dispose de directives internes portant précisément sur la problématique des violences conjugales dont peuvent être victime les migrants. Ces documents ont d'ailleurs été présentés aux membres de la commission. De plus le BEFH organise des formations pour les collaborateurs du SPOP afin de les sensibiliser à la problématique de la violence conjugale dans le cadre du traitement des dossiers migratoires. Ainsi le SPOP est parfaitement au courant de la volonté politique du Gouvernement et du Parlement.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois que ce Service est tenu d'appliquer des dispositions issues du droit fédéral, souvent précisées par des directives de l'ODM et par la jurisprudence. De plus, dans de nombreux cas, notamment quand il s'agit de prolonger l'autorisation d'un/e conjoint/e étranger/ère, il n'a compétence que de formuler un préavis, lequel doit encore être approuvé par l'ODM. On ne saurait donc lui tenir grief de respecter ces contraintes légales impératives, même si elles l'obligent parfois à prendre des décisions difficiles, que d'aucuns pourraient, à tort ou à raison, juger sévères.

2. Dans le traitement des demandes d'autorisation de séjour pour migrant-e-s victimes de violence conjugale, le Conseil d'Etat confirme-t-il qu'il s'engage à respecter la jurisprudence du Tribunal fédéral en vertu de laquelle l'existence de violences conjugales suffit à lui seul pour constituer un cas de rigueur ?

L'Administration cantonale est tenue de respecter la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cela étant, il sied de rappeler que ce dernier a, en la matière, indiqué que des violences pouvaient suffire à elles seules pour constituer un cas de rigueur, si elles étaient d'une certaine intensité. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que, dans l'arrêt en question, le Tribunal fédéral a rejeté le recours qui était soumis à son appréciation et a confirmé la décision cantonale.

3. Dans le traitement de telles demandes, le Conseil d'Etat confirme-t-il son engagement à ce qu'elles soient examinées en particulier également sous l'angle de la "réintégration fortement compromise dans le pays d'origine de la migrante", et ce conformément à la loi et à la jurisprudence ?

Là encore, le Conseil d'Etat ne peut que répéter que le SPOP est tenu d'appliquer les dispositions légales en vigueur en tenant compte de la jurisprudence et les directives fédérales y relatives. Il sied de rappeler que l'administré a la possibilité de déposer un recours à la CDAP voire au Tribunal fédéral, lorsqu'il lui semble qu'une décision ne respecterait pas le cadre légal. Or, force est de constater que dans les deux situations évoquées dans le cadre de la présente interpellation, les refus de ce Service ont été confirmés par ces instances judiciaires.

4. Pour garantir la prise en compte, dans le cadre de procédure d'autorisation de séjour, de situation de violences conjugales subies par des migrant-e-s, le Conseil d'Etat est-il d'accord avec la proposition de soumettre les dossiers concernés, pour préavis, au Bureau cantonal de l'égalité entre femmes et hommes ?

Le Conseil d'Etat rappelle que le SPOP est le service compétent en matière de droit migratoire, qu'il est sensible à la problématique mais se doit d'examiner les situations relevant de la violence conjugale dans le respect des dispositions légales en vigueur et de la jurisprudence y afférente. Un préavis formel du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) en la matière n'a pas lieu d'être et risquerait d'allonger inutilement les procédures. Toutefois, le Conseil d'Etat encourage une collaboration étroite entre les divers services de l'Administration cantonale vaudoise concernant les situations relevant de la violence conjugale.

En outre, l'une des missions principales du BEFH est la mise sur pied d'une politique publique en matière de lutte contre la violence dans le couple. A ce titre, et comme déjà dit, le BEFH organise des formations pour les collaboratrices et collaborateurs du SPOP afin de les sensibiliser à la

problématique de la violence conjugale dans le cadre du traitement des dossiers migratoires. Par ailleurs, ce service a délégué le Bureau cantonal de l'intégration à la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique, présidée par le BEFH. Cette commission est composée de plusieurs services de l'Administration cantonale vaudoise : CHUV (Unité de médecine des violences), SPAS (organisme financeur du Centre LAVI), Police cantonale, Secrétariat général du DSAS, et Ordre judiciaire. Cette commission est particulièrement sensible à la situation des migrantes victimes de violence conjugale qui risquent de perdre leur autorisation de séjour si elles se séparent de leur conjoint. Avec d'autres organismes, elle est notamment intervenue auprès de l'ODM afin qu'un suivi statistique soit effectué dans ce domaine.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 août 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean